

Т. В. Соловьева

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА 1923 г. НА УРАЛЕ: ОПЫТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЙОНИРОВАНИЯ

Роль пространства в истории России и нынешнее его значение — предмет длительных споров. С точки зрения одних ученых, огромная территория при недостатке средств — обуза, тормозящая развитие, для других это бесценное национальное богатство, залог блистательного будущего, как писал в начале XX в. в своей книге о России немецкий географ Альфред Геттнер¹. Чтобы управлять этим пространством, необходимо его соответствующим образом оформить, поделить. То, каким способом и на основании каких принципов это деление производится, зависит от многого — от сознания и самосознания народа, уровня экономического, политического и технологического развития государства, его объективных характеристик и т. д. Но как самостоятельный и закономерный объект система административно-территориального деления, к сожалению, почти не изучается. Поэтому любые преобразования в этой сфере следует рассматривать как ценный опыт.

В течение XVIII – XX вв. изменения административно-территориального устройства проходили в виде попеременных волн укрупнения и разукрупнения административно-территориальных единиц первого ранга иерархии: разукрупнение при Екатерине II, Александре I, в 1917–1922 гг., в 1934–1954 гг.; укрупнение при Петре I, Павле I, в 1923–1929 гг., в 1956–1957 гг.² Преобразования 1923–1934 гг. для своего времени во многом являлись передовыми и еще в момент реформирования получили название *опытного районирования*.

Придя к власти, большевики быстро создали теорию, обосновывающую эти преобразования, — теорию *экономического районирования*. Ее суть заключалась в создании оптимальной структуры управления хозяйством, опирающейся на систему городов, территориально-производственных комплексов, экономических районов, объединенных энергопроизводственными циклами. Районирование, совпадающее с административно-территориальным делением, по их мнению, должно было усилить управляемость территорий, создать наиболее благоприятные

условия для развития региона. Начало проведения реформы было положено в 1923 г., когда были выделены два экспериментальных экономических района. До 1929 г. почти по всей стране была создана трехзвенная система управления. Оценки данной реформы практически все положительны и обосновываются тем, что она проводилась на научной основе, по принципу экономического районирования, была достаточно последовательной, учитывала опыт и проходила в сочетании с другими реформами (преобразования в управлении промышленностью, НЭП и т. д.), а также тем, что ее результатом стало образование крупных административно-территориальных единиц областного ранга. Это открывало перспективы достаточно широкомасштабной и относительно самостоятельной от центра хозяйственной деятельности с учетом местных особенностей и ресурсов и т. д.

При описании данной реформы перед нами стояла цель раскрыть содержание преобразований по следующим направлениям: характеристика созданной области (территория, границы, населенность); проблемы и противоречия нового деления (национальные границы, узость прав области, пробелы в выделении округов, противоречия в теории территориально-производственных комплексов, ГОЭЛРО, идея интегрального административно-территориального деления); ключевые события, повлиявшие на административно-территориальное устройство в 1923–1930 гг. (создание Коми-Пермяцкого округа, разукрупнение сельсоветов, укрупнение районов, пересмотр плана ГОЭЛРО, развертывание форсированной индустриализации); ликвидация созданной системы (округов, а потом и области); оценка объективных и субъективных сторон преобразований.

Начать следует с причин и предпосылок, краткого описания процесса реформирования административно-территориального деления в 1914–1923 гг. В качестве основных предпосылок создания Уральской области можно выделить геополитические факторы: наличие на Урале полезных ископаемых, отдаленность от центра страны, многонациональный характер и т. д. Особое значение это приобретало по мере оформления горно-промышленной специализации экономики Урала. Потребность в модернизации региона напрямую была связана с необходимостью административно-территориальных преобразований³.

Другой причиной реформы было несоответствие старой административно-территориальной системы производственно-экономическим требованиям. Границы отдельных губерний и уездов в большинстве своем давно не соответствовали ни потребностям развития местного хозяйства, ни экономической целостности формирующихся районов, ни развивавшимся с конца XIX в. новым схемам магистральных транспортных связей. Разрабатывавшиеся до революции схемы порайонного хозяйственно-географического деления территории России преследовали, как правило,

цели научно-статистической систематизации данных и не находили применения в практике административного управления. Большое количество маленьких губерний снижало эффективность управления. Иллюстрацией к этим тезисам служит то, что к Уралу, или, как принято было тогда говорить, Приуральскому краю, относили 4 губернии – Вятскую, Пермскую, Уфимскую и Оренбургскую, а также части Вологодской и Тобольской губерний, в экономико-географическом плане тяготевшие к Уралу.

Горно-заводское хозяйство, определявшее экономический профиль Урала, в основном сосредоточивалось на территории Пермской губернии, и потому губернский центр – город Пермь – неофициально считался и столицей всего края. Однако в составе обширной Пермской губернии, раскинувшейся по обе стороны Уральского хребта, уездный город Екатеринбург – как фактический центр тяготения промышленности Урала и пункт пересечения важнейших железных дорог – заметно обгонял Пермь в своем развитии. Столь же не соответствовало новым экономическим тенденциям подчинение промышленного Челябинска и группировавшихся вокруг него уездов отдаленному губернскому центру в Оренбурге; быстро развивавшегося в промышленном отношении Ижевского завода (не имевшего, как и Нижний Тагил, даже статуса города) – захолустной Вятке. Утратившим всякий смысл являлось подчинение расположенных на магистральных железнодорожных путях Тюмени, Ишима и Кургана губернскому центру в Тобольске; последний, будучи малодоступным в транспортном отношении городом, все больше впадал в провинциальную спячку.

Несовершенным оставалось и уездное деление; центрами обширных уездов часто являлись города, утратившие к началу XX в. свое экономическое и транспортное значение. В связи с этим объективно назрела потребность в приведении губернского деления в соответствие с выявившимся транспортно-экономическим, социально-организующим и культурным значением новых, быстро развивающихся промышленных центров.

Первые шаги по изменению административно-территориального деления Урала были сделаны еще до Первой мировой войны, когда намечалось выделение большой Екатеринбургской губернии в составе зауральских уездов Пермской губернии и частей губерний Тобольской и Оренбургской. После Февральской революции 1917 г. этот проект был пересмотрен в сторону выделения также Челябинской и Тюменской губерний.

Приход к власти большевиков положил начало стихийной перекройке административных границ, что, в соответствии с задуманным, способствовало развитию революции «вширь», слому старого государственного аппарата и окончательному переходу власти в руки Советов. Долго такая политика проводиться не могла, т. к. приводила к неконтролируемому

дроблению и без того многочисленных губерний. Поэтому постановлением ВЦИК от 23 декабря 1918 г. «Об областных объединениях» было утверждено 3 крупных области – Уральская, Западная и Северная⁴. Формально в Уральской области числились 4 губернии; фактически же в нее входили, кроме всей Пермской губернии, лишь заводско-приисковые части Оренбургской и Уфимской губерний, и под непосредственным влиянием Екатеринбурга находилась часть Тобольской губернии и Печорского края (Вологодской губернии)⁵. Но это объединение Советов Урала являлось пока лишь «надстройкой» над более устойчивой системой административно-территориального управления, базировавшейся на губерниях и уездах. Наряду с областными органами продолжали действовать губернские, уездные и волостные исполкомы Советов. На этапе завоевания и удержания власти центральная советская власть видела основную задачу вновь создаваемых областей в быстром и неуклонном проведении в жизнь ее распоряжений и мероприятий в условиях разобщенности громадной территории страны из-за паралича транспортной системы и начинавшейся гражданской войны. В связи с этим центр был вынужден идти на создание сильных и достаточно крупных областных объединений (в то время как управление промышленностью строилось по отраслевому принципу).

По той же логике, а также принимая во внимание необходимость создания основы для построения в будущем федеративного государства⁶, действовали и белогвардейцы, захватившие Урал⁷. Поэтому при них в 1918 г. в Екатеринбурге с 19 августа 1918 г. существовало уральское областное правительство. С возвращением красных на Урал летом 1919 г. перестройка области возобновилась: Пермская губерния разделилась на две, выделив Екатеринбургскую, потом с Пермской губернией соединился прикамский Сарапульский уезд Вятской губернии, и некоторое время (до образования автономной области Коми) к ней же была присоединена тяготеющая часть Печоры из бывшей Вологодской губернии. Тобольская губерния распалась: восточные ее уезды отошли к Омску, а приуральская часть образовала новую – Тюменскую губернию. Из территорий прежних Оренбургской, Тургайской, Тобольской и Уфимской губерний на юге образовалась Челябинская губерния. Таким образом, города Вятка, Уфа, Оренбург и большая часть их губерний естественно отошли от Урала: а более близкие к Уралу их территории и часть Тобольской губернии в то же время оформили и закрепили свои давнишние связи с Уралом и в организационном, и в хозяйственном отношении.

Но необходимость менять административно-территориальное устройство объективно назревала в начале XX в., так же как и представление о том, что Урал должен быть объединен в плане управления. Установившаяся советская власть вскоре не только поддержала эту идею, но и соз-

дала собственную концепцию административно-территориального деления, в претворении которой Урал стал одним из первых опытных участков.

Задача экономического районирования как коренного изменения административно-территориального деления страны на основе создания крупных, хозяйственно самодостаточных административно-территориальных единиц – краев и областей – была поставлена впервые еще в плане ГОЭЛРО, принятом в декабре 1920 г. на VIII съезде Советов.

Проектные работы по районированию сосредоточились в Госплане СССР, где принцип деления страны исключительно на рационально-экономической основе горячо отстаивали Г.М. Кржижановский, И.А. Александров, Л.Л. Никитин и ряд других работников. Госплановские разработки в значительной мере опирались на теорию экономико-географического районирования, которая в начале 1920-х гг. активно разрабатывалась в академических кругах Н.Н. Колосовским и др. На Урале активное участие в разработке и реализации планов по районированию принимали Мухин, Лидеман, Теумин, Кострица, Долгирев (работники Уралоблликвидкома⁸), Штернберг, Жилин, Рубинштейн, Медведев (члены административной комиссии⁹), Саухат, Марков, Образцов (члены секции районирований Уралплана¹⁰) и др. Участником и комиссии, и секции являлся Б.В. Дидковский, его резолюции стоят почти на всех документах, касающихся районирования¹¹.

В итоге, по мысли разработчиков, укрупненные области и края должны были в основном совпадать с естественно складывающимися экономическими районами; сам же экономический район мыслился как «производственно-территориальная единица, по возможности экономически законченная (но не замкнутая), с максимально развитыми производственными связями внутри нее и со специализацией в общесоюзном масштабе». По представлению теоретиков экономического районирования, его целью является выделение экономических районов, внутреннее хозяйственное единство которых рассматривается как источник экономии общественного труда¹², создание адекватных условий для планирования и управления народным хозяйством¹³.

Экономия достигается следующим. Во-первых, посредством использования общих благоприятных условий развиваются эффективные производства, причем реализуются не только чисто отраслевые, но и общерайонные преимущества: одновременное использование территории для промышленности и для сельского хозяйства, использование благоприятного экономико-географического положения района и т. д. Во-вторых, появляется широкая возможность создания общего обслуживающего хозяйства, так называемой производственной и социально-бытовой инфраструктуры: строительная база, транспорт, энергетика, водоснабжение, ремонтная база, складское хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство,

сфера услуг и т. п. Дополнительный выигрыш народное хозяйство получает при создании сложного комплекса, т. е. за счет комбинирования и территориального сближения кооперированных производств. Возникает экономия в результате сокращения транспортных перевозок при последовательной переработке сырья и полуфабрикатов, комбинированного использования электрической и тепловой энергии и совмещения графиков потребления предприятий, утилизации различных производственных отходов, а также широкого использования женского труда и т. д.¹⁴

Немалую роль в данной теории играет понятие *территориально-производственного комплекса* (ТПК). ТПК являются основными элементами региональных систем, определенными сгустками производства, инфраструктуры и населения в регионах различного уровня. Вместе с тем они не могут быть отнесены к разновидностям регионов, ибо их границы не совпадают с границами административно-территориального деления страны. Районный комплекс (ТПК) и экономический район — понятия хотя и не тождественные, но однопорядковые. В район входят и такие элементы, не включаемые в комплекс, как неосвоенная территория, неразрабатываемые полезные ископаемые, не занятое в общественном производстве население и т. п.¹⁵

В итоге, развитие экономики и государства в целом можно определять путем создания территориально-производственных комплексов (в т. ч. размещения производительных сил) разных уровней с замыкающимися энерго-, производственными, социальными, ресурсными и другими циклами. Комплексы управляются местными органами на основании единого плана и связаны между собой системой дорог и линий электропередач, функционирующих с минимальными потерями.

Однако тут же возникает противоречие: экономия создается на основании территориального управления ТПК, но границы распространения ТПК практически никогда не совпадают с основным районом его размещения из-за первичности в ТПК производственного, отраслевого, а значит, внетерриториального содержания. Тем самым планирование ТПК лишь частично отвечает нуждам конкретных регионов.

И. Я. Шульгин, который ввел понятие ТПК в экономическую литературу в 1925 г., писал: «...для осуществления требования рентабельности нового вложения капитала понадобилось перейти от проектирования электросиловых установок к проектированию производственных комплексов, обнимающих как электросиловые установки, производящие и распределяющие электрическую энергию, так и предприятия, потребляющие электрическую энергию»¹⁶.

Эти идеи нашли отражение в плане ГОЭЛРО, который предусматривал районирование, специализацию, комплексность хозяйства районов, приближение сырья к производству, электрификацию центральной части

страны. Основная цель плана заключалась в восстановлении в короткие сроки промышленности и ориентации на научно-технический прогресс. В плане были связаны три идеи: 1) электрификация производства на основе местного топлива¹⁷, 2) магистрализация транспорта, 3) экономическое районирование. Вся строительная программа ГОЭЛРО опиралась на экономическое районирование, стягиваемое в единое целое транспортной и энергетической сетью¹⁸. Предполагаемая ГОЭЛРО система во многом соответствовала еще не сформировавшейся тогда теории территориально-производственных комплексов. Но в плане электрификации заложены сразу две возможные тенденции: первая – превращение экономических районов в самостоятельные сильные единицы; вторая – установление жесткой связи между ними путем создания сетей электропередач, что делало бы их подконтрольными.

Таким образом, в обеих теориях есть элементы, способствующие как становлению сильного региона, так и превращению территории в часть отраслевой вертикальной структуры.

При районировании Урала сначала возобладала первая тенденция, усиленная развитием НЭПа и территориальной, а не отраслевой системой управления промышленностью. В сочетании с единой Уралобластью это могло дать мощный стимул для развития региона.

Административно-территориальное деление Урала должно было измениться в рамках этой концепции таким образом, что создавалась крупная область, включающая весь Уральский регион, единый в экономическом, географическом, историческом смыслах, со столицей в Екатеринбурге, с максимально удобной системой управления, основанной на территориальном, а не отраслевом принципе, построенной по трем уровням: область – округ – район (а также сельсовет), т. е. рационально выверенное, просчитанное административно-территориальное деление.

Приступили к административно-территориальной реформе на Урале в 1920 г. Начиная с февраля 1920 г. создавались комиссии по организации промышленного Урала для разработки основных принципов, по определению внешних и внутренних границ области. К марту 1921 г. была закончена эта предварительная работа; далее шла доработка проектов районирования Урала как в центре, так и на местах, которая длилась до июля 1922 г., когда к решению вопроса подключился УралЭКОСО. К январю 1923 г. подготовительный период районирования был завершен¹⁹. Началом практического осуществления районирования на Урале можно считать апрель 1923 г. (25 апреля 1923 г. XII съезд РКП(б) принял решение «О районировании»)²⁰. В июне – июле 1923 г. на сессиях губисполкомов области и в ряде специальных совещаний на местах были детально проработаны и уточнены проекты положений об органах власти, календарные планы районирования, порядок всей работы и пр.²¹ Но для

окончательной проверки президиумом ВЦИК 18 июля 1923 г. было решено сначала провести его в двух районах – промышленном (Уральская область) и сельскохозяйственном (Северо-Кавказский край)²². Таким образом, с февраля по июль (шесть месяцев напряженной работы советского и партийного аппарата) проходил первый период подготовки районирования Урала.

С августа 1923 г. начинается второй этап практического осуществления районирования области. В августе в Екатеринбурге было созвано областное партийное совещание. На основе принятых на нем решений была проведена вся дальнейшая работа на местах до декабря под общим руководством Уралбюро ЦК партии и УралЭКОСО, а также территориально-экономической и административной подкомиссий секции районирования Уралплана. В сентябре была организована областная и губернские ликвидационные комиссии. Их работа, особенно работа областной комиссии, продолжалась более полугода после ликвидации губисполкомов. Уралоблликвидком, судя по документам, играл в этом центральную роль. Уралоблликвидком был создан 15 октября 1923 г. УралоблЭКОСО (позже существовал при Уралоблисполкоме)²³.

Оформление Уральской области в законодательном порядке произошло 12 ноября 1923 г. декретом ВЦИК о границах и административном делении Уральской области. В самом общем виде создание Уральской области можно считать законченным к 10 декабря 1923 г., когда в Екатеринбурге собрался IV Уральский областной съезд Советов. После съезда немедленно вступил в работу областной исполнительный комитет, а губисполкомы ликвидировались.

Если подготовительный период районирования Урала охватил несколько лет, то само районирование заняло около шести месяцев – с октября 1923 по март 1924 г. В последующий период проводились уточнения и исправления административных единиц, окончательное определение внешних границ области. Работа по районированию Уралобласти в основном была завершена к июлю 1924 г. Сроки работы на местах растянулись от 1 марта²⁴ до 18 августа²⁵.

В результате районирования 3 ноября 1923 г. была создана Уральская область площадью в 1 757,3 тыс. кв. км с населением в 6 207,3 тыс. чел.²⁶ в составе 15 округов из 26 уездов бывших губерний²⁷: Верх-Исетский, Пермский, Сарапульский, Кунгурский, Верхотурский, Туринский, Тюменский, Екатеринбургский, Шадринский, Курганский, Челябинский, Троицкий, Златоустовский, Тобольский и Ишимский²⁸. После присоединения 16-го – Коми-Пермяцкого – округа территория составила 1 450 тыс. кв. верст., а население – 6 208 тыс. человек²⁹.

В самых первых и смелых планах область Урала должна была включать, помимо 4 традиционно считавшихся уральскими губерний, также

весь Северный и Приполярный Урал, зауральские территории до течения Оби, Иртыша и Тобола, Усть-Сысольский уезд Вологодской губернии и Мезенский уезд Архангельской губернии, «Прикаский и Приаральский край» в границах Тургайской и Уральской областей на юге. В нестабильной обстановке гражданской войны эти проекты, конечно, могли считаться лишь идеальным видением будущих административных границ Урала, поскольку не учитывали не только ситуации на фронте, но и встречные территориальные притязания как со стороны правительств Северного края, Сибири, Поволжья, так и со стороны местных уральских автономистских сил (Оренбургское казачье войско, башкиры и др.).

На деле же в состав Уральской области не вошла восточная часть территории Башкирской АССР, первоначально включенная в состав области проектом Госплана. Доводы Госплана состояли в том, что промышленная часть Башреспублики неразрывно связана с Уралом, а сельскохозяйственные части должны были служить дополнением к горно-заводскому хозяйству области. Однако экономическая логика была подменена политической. Формально поводом к изменению проекта Госплана послужило то обстоятельство, что сельхозпродукция Башреспублики не обращена лицом к Уралу, а движется на Запад по железной дороге Оренбург – Кинель и по р. Белой. На самом же деле перераспределение восточной промышленной части территории Башреспублики в пользу Уральской области противоречило бы декрету ВЦИК от 14 июня 1922 г. «О расширении границ автономной Башкирской социалистической советской республики», которым Сталин закрепил лояльность новых лидеров Башреспублики, организовавших в мае – июне 1920 г. 1-й Всебашкирский съезд Советов и сместивших правительство З. Валидова. Корни этого вопроса уходят в 1918 г., когда Сталин распустил временный революционный Совет Башкирии, что повлекло за собой выступления против большевиков в 1919 г. В целях преодоления сложившейся ситуации ВЦИК издал Декрет от 20 марта 1919 г. об образовании БАССР. Декрет был подготовлен в форме соглашения советского правительства с башкирским национальным правительством во главе с З. Валидовым. Позднее, в 1920 г., советское правительство решило ограничить полномочия центральных и местных органов власти постановлением ВЦИК И СНК от 19 мая 1920 г. «О государственном устройстве автономной Башкирской социалистической советской республики». Расценив постановление нарушением принципа автономии, З. Валидов поднял восстание. Разрешить ситуацию удалось только с помощью создания альтернативного правительства башкирской автономии. К Башреспублике были присоединены три уезда Уфимской губернии, а столица из Стерлитамака перенесена в Уфу³⁰.

В определении будущего административно-территориального устройства РСФСР прецедент создания автономной Башкирской республики выдвигал на первый план необходимость учета национально-политического принципа, в то время как большинство партийных и советских работников в центре и на местах исходило из главенства принципа хозяйственной целесообразности.

Аналогичные проблемы возникли в связи с образованием других автономных образований. 4 ноября 1920 г. из населенных удмуртами уездов Вятской губернии была образована Вотская автономная область с центром в Глазове (с 1921 г. столица была перенесена в Ижевск). Руководство новой автономии стремилось убедить центр расширить пределы Вотской области на все территории, где проживали компактные (хотя и составлявшие меньшинство населения) группы удмуртского населения. Особую настойчивость проявляла Вотская область в попытках присоединить к себе экономически сильный Сарапульский уезд с городами Сарапул и Воткинск. 22 августа 1921 г. постановлением ВЦИК была учреждена Зырянская (Коми) автономная область. Последняя также претендовала на объединение в своих границах всех территорий, населенных коми-зырянами и коми-пермяками. Наиболее смелые сторонники идеи национального возрождения коми-народа распространяли пределы автономии Коми на все коми-пермяцкие волости Прикамья, Большеземельскую и Малоземельскую тундры, низовья Печоры, близлежащие острова Ледовитого океана и низовья Оби.

Так, при создании Уральской области как горно-металлургического по своему профилю района из ее состава, кроме ряда вновь созданных национальных автономий (Вотская автономная область, Башкирская АССР), были исключены территории бывшей Вятской губернии, металлургическое хозяйство которых находилось в стадии угасания и больше не имело экономических перспектив. В дальнейшем в состав Средне-Волжского края отошли западные территории бывшей Оренбургской губернии, имевшие в основном аграрный тип хозяйства и тяготевшие к речной артерии Волги как основному маршруту вывоза сельхозпродукции.

Для сбалансированного развития промышленного и аграрного секторов экономики Урала и обеспечения хозяйственной самостоятельности, а в будущем и широкой диверсификации формируемых «производственно-экономических комбинатов» в состав Уральской области были включены некоторые аграрные территории Предуралья и обширные зауральские территории Западной Сибири (Курганский, Тюменский и Ишимский округа), издавна снабжавшие хлебом заводское и городское население Урала. Они должны были составить продовольственную базу для проекти-

руемого уральского индустриального комплекса, компенсируя отделение сельскохозяйственных территорий Башрееспублики.

Область проектировалась с учетом перспектив развития горно-заводского хозяйства, это повлияло на общий сдвиг территории Уральской области в восточном направлении. Несомненное влияние оказывали планы создания индустриальной «оси» Урало-Кузбасса. Одним из серьезных экономических мотивов присоединения к Уральской области обширного Тобольского Севера являлась необходимость развития комплексной ресурсной базы путем вовлечения в оборот огромных северных лесных богатств с целью сохранения на Урале крупных мощностей высококачественной древесно-угольной металлургии. Это направление было подкреплено строительством железной дороги Екатеринбург – Тюмень (1885) и Тавдинской линии (1916), перспективно сориентированных на Тобольск. Были приняты во внимание и смелые для своего времени проекты организации широкого экспорта за границу уральской и сибирской продукции через устье Оби по Северному морскому пути.

Помимо чисто экономических мотивов, на определение территориального состава формируемых областей и краев влияли культурно-идеологические и политические соображения. Присоединение к Уральской области аграрных территорий Предуралья и Зауралья, кроме всего прочего, официально обосновывалось необходимостью усиления политического «воздействия пролетариата Урала на бедняцко-средняцкие массы крестьянства». Подобными мотивами руководствовался Госплан при отнесении к Уральской области отдаленных территорий Тобольского Севера. Считалось, что слабозаселенная и в хозяйственном отношении еще недостаточно развитая Сибирь не имела возможности оказать действительного экономического и культурно-политического влияния на развитие своих северо-западных окраин, в то время как более развитый Уральский промышленный район мог способствовать более быстрому хозяйственному прогрессу и культурному просвещению туземных народов Севера, а кроме того, это давало области выход к морю.

Область перестроила свои границы по руде, лесу и овсу. Узкая энергетическая база Урала, отсутствие минерального топлива имел результатом вытягивание в орбиту Урала территорий Туры, Тавды, Конды, бывшей Тюменской губернии³¹.

В итоге созданная пограничная линия отличалась местами излишней изрезанностью, чересполосицей, местами излишней прямоотой, а также спорностью многих участков; суть проблемы заключалась в том, что «если бы удовлетворить все имеющиеся претензии соседей, то от всей Уральской области осталось бы немногим больше одной только дореволюционной Пермской губернии»³². Территориальные претензии самой Уральской области были огромными. Первые споры и изменения в обла-

стных границах начались уже в конце 1923 г. Одним из самых спорных участков границы были территории Уралобласти, смежные с Башкирской АССР, а именно Губернская, Куашская, Кирябинская, Еланинская, Индрисовская волости Аргаяшского кантона³³, село Лаклы. На границе с Киргизской республикой спорными были территории Троицкого округа³⁴, Федоровского района³⁵, с Казахской ССР – Тогузак-Федоровский район, границы Ишимского округа Уралобласти с Петропавловским уездом Акмолинской губернии³⁶. Оставался открытым вопрос о границах Троицкого и Тюменского округов с Омской и Тобольской губерниями (вопрос о передаче части Полевского района)³⁷. Сибирский край претендовал на включение в свой состав Александровского района и трех сельсоветов Загвоздинского района³⁸, Ишимского округа³⁹, а вопрос о территориях бассейна Камы предполагалось решить лишь при районировании Вятской губернии⁴⁰. Таким образом, территориальные споры существовали почти по всему периметру Уральской области. Вплоть до 1929 г. оставался неурегулированным вопрос о внешних границах области с Сибирским краем, автономной Закавказской ССР, Средне-Волжской областью, автономной Башкирской ССР, автономной Татарской ССР, Вотской автономной областью, автономной областью Коми⁴¹.

Из 16 округов только 3 были внутренними и соответственно не имели спорных областных границ⁴². Область не была внутренне единой: в ее южной части находился башкирский анклав – Аргаяшский кантон; а внутренние границы не обладали четкостью и постоянством, что болезненно отражалось на хозяйстве.

Также нужно отметить, что область изначально была недовольна отнесенностью узостью своих полномочий: при составлении положения об областном исполкоме Урала в основу было положено существующее положение о губисполкомах для ускорения его утверждения, с соответствующими изменениями редакции и внесением ряда дополнений⁴³. Проект оказался сильно «пощипанным» на первых же заседаниях с представителями наркоматов, которые обнаруживали полнейшее непонимание задач и целей районирования. Наконец, проект, составленный Комиссией ВЦИКа при участии УралЭКОСО, был утвержден 3 ноября 1923 г. 3-й сессией ВЦИКа десятого созыва⁴⁴. Положение об областных органах власти, в силу всего вышеизложенного, следует рассматривать как временный документ, действующий до проведения общего районирования республики. Более того, и в экономическом плане область оказалась ограниченной: бюджет созданной области в первый год ее существования был дефицитным: из 22,2 млн 3,5 млн руб. потребовалось брать у центра⁴⁵. Попытки пересмотреть положение были предприняты в 1925 г., чем лишь дали основание центру для усиления опасений сепаратизма и отказа в расширении прав области при развитии ее промышленности.

Уже исходя из этих противоречий, можно говорить о неустойчивости положения области, но самым противоречивым звеном новой административно-территориальной системы называют не область, а округ. Округ в ходе районирования сравнительно с губернией сократился в среднем в четыре раза по пространству и во столько же раз по количеству населения; район занимал площадь, в 8 раз меньшую, чем прежний уезд, а по населению сократился сравнительно с уездом в 9 раз, сельсовет по сравнению с волостью территориально «сжался» вчетверо, а относительно прежнего сельсовета укрупнился в два раза⁴⁶.

Как показал опыт создания 15 округов в Уральской области, в силу форсирования создания окружного звена (например, в Пермском округе⁴⁷), отсутствия четкого плана образования округов, слабой методологической проработанности вопроса и недостаточной изученности территориальных хозяйственных связей, далеко не во всех случаях «нарезка» округов происходила в соответствии с принципами районирования⁴⁸. Поэтому положение некоторых округов долго оставалось неопределенным, и уже в 1924 г. начинают появляться проекты переустройства округов, например Шадринского. В результате по своей экономической структуре только 2 округа (Тагильский и Пермский) носили характер законченных комбинатов (промышленность + сельское хозяйство + лесное хозяйство); 2 округа (Верхнекамский и Златоустовский) сочетали промышленность и лесные разработки; Ирбитский округ – лесные разработки и земледелие; Свердловский был торгово-промышленным округом. Остальные округа можно объединить как сельскохозяйственные.

Хозяйственная специализация некоторых округов была размыта по причине отсутствия резкой расчлененности ряда обширных территорий области (особенно в Зауралье) по природно-географическим и хозяйственным признакам. В таких случаях принимались во внимание соображения административной целесообразности, в частности – обеспечения равновеликости округов и наличия удобного окружного центра. Часть округов создавалась почти механически, путем объединения двух, реже трех прежних уездов без значительного изменения границ последних. Так, в Уральской области 5 округов были составлены из 10 уездов без существенного изменения их старых границ; в состав остальных 10 округов были включены почти без изменения 13 уездов, но с незначительными прирезками. Границы Свердловского округа после районирования почти повторяли Екатеринбургскую губернию; округ получился раздутым, т. к. Екатеринбург стремился стянуть к себе горно-заводское дело Урала (население округа составило 1,5 млн человек – в 3–4 раза больше «нормального» округа)⁴⁹. Однако и сам по себе принцип пропорциональной, или равновеликой, «нарезки» округов не всегда удачно сочетался с масштабами и направленностью хозяйственных тяготений (особенно в

густонаселенных и промышленно-развитых частях области). Явно неудачным оказался опыт выделения Кунгурского округа Уральской области. Территория округа характеризовалась, во-первых, ярко выраженной производственно-экономической неоднородностью; во-вторых, перевешивающим экономическое значение города Кунгура экономическим тяготением ее отдельных частей к более крупным промышленно-городским центрам – Перми и Свердловску; в-третьих, разделением ее на две обособленные части Главной и Казанской линиями Пермской железной дороги (округ был расформирован в начале 1930 г., еще до начала массовой кампании по ликвидации окружного звена управления).

Внешние границы области страдали неопределенностью и спорностью, вследствие чего создание ряда районов и округов носило временный, предварительный характер (примером может служить Златоустовский округ)⁵⁰. Следствием такой ситуации стали планы по расформированию Златоустовского (с 9 августа 1929) и Кунгурского округов⁵¹. Но в августе 1929 г. решение о ликвидации Златоустовского округа было отменено⁵².

На Урале существовавшие до районирования четыре губернских, более или менее законченных комбината, внутренне связанных исторически сложившимся тяготением к их центрам (Пермь, Екатеринбург, Челябинск, Тюмень), были поделены на округа – мелкие единицы, которые можно считать элементарными составляющими частями областного хозяйственного механизма. При этом была претворена в жизнь система с наибольшим количеством округов, созданных по принципу административной целесообразности в смысле территориального равновесия и наличия удобных центров или иногда и без них (например, Кунгурский, Шадринский округа). Таким образом, вопрос центров административно-территориальных образований стоял очень остро: одни центры (бывшие губернские) сохранили надокружное значение, в то время как у других округов и районов центры фактически таковыми не являлись. Это стало одной из причин постоянных изменений границ округов: за 1924–1926 гг. были переформированы границы почти всех округов (не было обнаружено информации об изменении территории лишь Курганского округа, но это еще не говорит об отсутствии преобразований).

Создание районного звена административно-территориального деления также отличалось от задуманного: район в среднем должен был включать 25 тыс. населения, расстояние дальних населенных пунктов до райцентра – 35 верст, но административные потребности, вследствие малой плотности населения и нежелания создавать слишком большие районы, привели к созданию более мелких 203 районов⁵³.

Что касается сельсоветов, то до реформы существовало 6 464 сельсовета, после реформы – 3 142, в каждом примерно по 1 700 человек. При

этом по правилам в каждом сельсовете в радиусе трех верст должно было находиться около 5 населенных пунктов с минимальным числом жителей до 300 человек. В районе создавалось примерно по 15 укрупненных сельсоветов ввиду финансово-бюджетных потребностей⁵⁴. К концу 1920-х гг. началась работа по разукрупнению сельсоветов⁵⁵. Постоянно возникавшие процессы укрупнения/разукрупнения можно объяснить тем, что наличие примерно по 15 единиц на каждом из трех уровней административно-территориальной системы приводило к их соперничеству за концентрацию средств, к стремлению одних усилиться за счет других.

Кроме смещения национального и промышленного принципов районирования, на местном уровне в противоречие с ними вступал принцип удобства для социальных и управленческих нужд.

Таким образом, новое административно-территориальное деление Урала изначально включало такие черты и противоречия, что, независимо от других обстоятельств, провоцировало изменения в структуре Уральской области. Такие изменения на пограничных территориях проводились с момента создания области. Та же ситуация повторилась и с внутренними границами.

Работа по формированию низового административно-территориального деления проходила в течение 1925 г., но вскоре начинается ее централизованный пересмотр: уже 3 июня 1925 г. Уралоблсполком поручает Уралплану обсудить вопрос о разукрупнении сельсоветов⁵⁶. Разработанный проект было решено претворить в жизнь в течение января – февраля 1926 г. Это время можно считать завершением определенного этапа реформ, итоги которого должны были подводиться в Москве 10 мая 1926 г.

За период 1923 – 1926 гг. также произошло несколько событий, возможно, определивших судьбу области: решение вопроса об управлении Белорецкими заводами, образование Коми-Пермяцкого автономного округа, попытка пересмотреть Положение об Уральской области, внесение корректив в ГОЭЛРО (15 апреля 1925 г. были посланы материалы в Госплан СССР по пересмотру ГОЭЛРО, а также о перспективах экономического развития области⁵⁷).

Проблемы Белорецких заводов и Коми-Пермяцкого округа можно трактовать с точки зрения национальной политики. Опыт выделения башкирских территорий в автономную республику отрицательно сказался на экономическом районировании. Более того, требования БССР по расширению территорий и прав напугали центр и заставили искать другие способы решения национального вопроса.

На границе с Вотской областью существовали противоречия из-за Сарапула. Госплан намечал включить Вотскую автономную область в Вятско-Ветлужское краевое объединение. Но областная партконферен-

ция высказалась за присоединение к Уральской области. Этот вопрос обсуждался в письме председателя Вотского облисполкома Наговицина председателю Уралоблисполкома от 8 декабря 1924 г. При этом в случае присоединения к Уралобласти Воткинская область рассчитывала на включение в ее состав части Сарапульского округа и некоторых других территорий⁵⁸.

В октябре – сентябре 1924 г. шло активное обсуждение вопроса о целесообразности включения пермских территорий: в частности, отмечались слабое развитие Воткинской области, проблемы с бюджетом. 11 февраля 1925 г. на заседании президиума Уралоблисполкома решили к 1 апреля 1925 г. организовать Пермский (Коми-Пемязкий национальный) округ⁵⁹. 26 февраля это решение подтвердил президиум ВЦИКа⁶⁰. Тем самым руководству Уральской области удалось пресечь притязания автономной области Коми на поглощение экономически тяготеющих к Уралу территорий, населенных коми-пермяками).

Позднее этому примеру последовали другие территории РСФСР. Отмеченные выше прецеденты должны были ясно показать возможность удовлетворения национальных претензий народов в составе более крупных административно-территориальных образований, выделяемых на экономической основе, т. е. вне полномасштабной национальной автономии. В русле этой же политики в составе Уральской области в 1929 г. было создано 9 национальных районов, 299 сельсоветов и 4 туземных района⁶¹.

Особо остро стоял вопрос о промышленно развитых территориях, которые являлись неотъемлемой частью Уральского горно-геологического комбината, – о Синарских железорудных месторождениях, Джетыгаринских приисках, Белорецком заводе, находящихся на границе Уралобласти и БССР⁶². Интересно решение вопроса о Белорецких заводах: управление трестом было передано непосредственно Главметаллу, а не Уралоблсовнархозу⁶³. Таким образом, спор был решен в пользу БССР, но без мандата управления⁶⁴. Данная ситуация важна и тем, что, по сути, это стало прецедентом восстановления отраслевого управления. Это было компромиссом в плане решения национального вопроса, соотношения национальной и экономической политики государства, пограничных споров, но разрушало территориальную систему управления промышленностью, а значит, терялась суть промышленно-территориального комплекса, каким могла стать Уральская область. В позднейших системах экономической классификации эта модель получила наименование *интегральной*, поскольку, во-первых, базировалась на соответствии между экономическим районированием и административно-территориальным делением; во-вторых, в этих рамках объединяла единой плановой системой руководства все виды хозяйственной и социально-культурной деятельности. Эффективность

этой модели обеспечивалась тем, что руководящие органы областей и краев получали первоначально широкий круг прав и полномочий в сфере хозяйственного управления. Так, например, в ведении Уралоблисполкома и Уральского областного СНХ (как его хозяйственного отдела) фактически находилась не только местная, но и вся государственная промышленность союзного и республиканского подчинения, поскольку по мандатам и доверенностям ВСНХ РСФСР и Главного управления ВСНХ СССР УралСНХ получал широкие полномочия по оперативному управлению промышленными объединениями и предприятиями. Но эта «крупноблочная» схема районирования не была статичной: она изначально была сориентирована на крупномасштабные стратегические сдвиги в хозяйственно-региональной структуре, в частности – на ускоренное движение промышленности к новым перспективным районам сосредоточения сырья и на усиление влияния индустриальных центров на развитие аграрной периферии. Положенный в основу образования и районирования Уральской области принцип экономической целесообразности оказался, по мнению большинства исследователей, в целом успешным: он позволил в условиях НЭПа реализовать эффективную планово-рыночную модель регионального развития, просуществовавшую, правда, недолго (в начале 20-х гг. шло ее становление, а с 1925 г. уже наметилось свертывание).

Решающее значение оказали также и кризисы НЭПа, в частности события осени 1923 – начала 1924 г. (осенний кризис сбыта). Вскоре, 8 сентября 1925 г., в системе органов управления промышленностью появились отраслевые директораты. 2 июля 1928 г. в ВСНХ РСФСР было образовано 10 директоратов по отраслям: лесобумажная, силикатная, металлическая, кожевенная, химическая, текстильная, сельскохозяйственная и пищевая, полиграфическая, рыбная, строительная⁶⁵. Директораты подчинялись Управлению государственной промышленности, затем президиуму ВСНХ РСФСР.

Переход к социалистической индустриализации вызвал новую реорганизацию государственного аппарата в сторону усиления руководства промышленностью в отраслевом разрезе. По постановлению ЦК ВКП(б) «О реорганизации управления промышленностью» от 5 декабря 1929 г. вместо отраслевых промышленных главков создавались отраслевые промышленные объединения⁶⁶. Они являлись органами ВСНХ РСФСР, но образовывались как самостоятельные хозяйственные единицы с правами юридического лица и действовали на началах хозрасчета по плановым заданиям ВСНХ РСФСР. В первой половине 1930 г. в ВСНХ РСФСР насчитывалось 11 объединений.

Но вскоре возникла необходимость разукрупнения громоздких образований. Оно началось 28 июня 1930 г. Первыми были разукрупнены Союзуголь и Сталь. В основу этого процесса был положен принцип отрас-

левой специализации. Разукрупнение привело к созданию главных управлений (Главное управление машиностроительной промышленности, Главное управление металлургической промышленности и т. д.). Это означало переход к отраслевой специализации.

Это Постановление о реорганизации управления промышленностью предусматривало передачу одной части функций трестов перешедшим на хозрасчет предприятиям, а другой – создаваемым отраслевым промышленным объединениям⁶⁷. Таким образом, учитывая полную ликвидацию рыночных связей и отношений в народном хозяйстве, тресты превратились в промежуточное звено между объединением и предприятием и очень быстро прекратили свое существование в качестве организационной формы управления промышленностью.

ВСНХ был ликвидирован 10 марта 1932 г., а функции и подведомственные предприятия переданы вновь созданному Наркомату легкой промышленности РСФСР⁶⁸. 5 января 1932 г. ЦИК и СНК СССР преобразовали ВСНХ в общесоюзный Народный комиссариат тяжелой промышленности с одновременной организацией народных комиссариатов легкой и лесной промышленности⁶⁹.

Одновременно с изменениями в системе управления промышленностью в апреле 1926 г. намечается новый виток «совершенствования» административно-территориального деления области на районы (с 1925 г. уже шло разукрупнение сельсоветов)⁷⁰. Впервые о необходимости пересматривать сеть районов говорится в докладе представителя Златоустовского округа перед президиумом Уралоблисполкома в феврале 1925 г.⁷¹ В октябре 1927 г. принимается решение о необходимости укрепления⁷² некоторых районов, тогда же начинаются и первые «слияния»⁷³ районов. К ноябрю 1929 г. было решено сократить примерно 40–50 районов (что принесло бы экономии примерно 500 тыс. в год). Укрепление районов было связано с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июля 1927 г. «О расширении прав местных органов советского управления» и проходило под лозунгами «укрепления районного звена управления», «приближения аппарата государственного управления к массам».

Решения XVI партконференции о пересмотре структуры советского аппарата с целью усиления района в порядке опыта были реализованы в Челябинском округе, а также в Ставропольском и Курском округах. (Его проведение определялось также постановлением ВЦИК и СНК СССР от 10 и 22 июля 1929 г.) Изменения аппарата были связаны с упрощением, удешевлением, расширением прав райисполкомов и четким размежеванием функций между уровнями системы управления⁷⁴. Но в ходе опытного районирования сразу проявилась проблема: на деле требовалась не только перестройка аппарата, но и изменение административно-территориального деления⁷⁵. В ходе перерайонирования Челябинского

округа и создания вместо 15 существующих 9 новых районов ожидалась экономия средств в 97,6 тыс. руб. Приступить к опытному районированию планировалось с 1 октября 1929 г.⁷⁶

В 1929 г. Колхозцентр направляет административной комиссии ВЦИКа тезисы по вопросу об административном делении территории в районах сплошной коллективизации и крупных колхозов⁷⁷. В этих тезисах подчеркивалось, что административно-территориальная единица должна иметь площадь, которую способна обслуживать МТС, т. е. территорию примерно в 50 тыс. га пашни. Район должен разбиваться на единицы по 400 – 500 крестьянских дворов (примерно территория крупного колхоза). Таким образом, должны были формироваться комплексы колхозных территорий. На характеристики конкретного района или сельсовета оказывали влияние: размещение рабочей силы, малоземелье или наличие трудоемких культур, существование крупного государственного хозяйства или кооперативного предприятия (нарушение общих правил по радиусу и населенности), возникновение устойчивого внутрирайонного кустования (в последнем случае возникала вероятность создания подрайонов).

Налицо связь преобразований в административно-территориальном делении с коллективизацией: район признавался узловым пунктом, где осуществлялись директивы партии и советской власти:

...Основой планирования сельского хозяйства на социалистических основах должна являться организация системы крупных колхозов, построенных сплошными массивами. Колхозы строятся в плане народного хозяйства как специализированные производственные ячейки (зерновые, льняные, молочные, свекло-сахарные, плодоовощные) по типу аграрно-индустриальных комбинатов. Их оптимальный размер устанавливается согласно целесообразностям оптимума данного вида производства, наличию и состоянию энергетической базы и уровню технического развития.

Организующим началом в деле переустройства сельского хозяйства на социалистических началах нужно считать: города, индустриальные центры, промышленные предприятия, рабочие поселки и МТС, совхозы, сельхозкооперацию и т. д.

Основная задача районов и сельсоветов – увязка деятельности этих организаций и направление ее в сторону планового развертывания коллективизации. Работа районов и сельсоветов главным назначением имеет организацию планирования сельхозотраслей и культурного сектора, поэтому сеть районов и сельсоветов должна быть приурочена к сети организации основных производственных агроиндустриальных ячеек: в районах сплошной коллективизации – это колхозы, с которыми должна быть связана сеть сельсоветов⁷⁸.

Далее мысль развивалась следующим образом: «...в условиях переходного периода к сплошной коллективизации сеть районов и сельсоветов строится применительно к основным энергетическим и организационным центрам. В перспективе мы будем иметь картину районных городов». Некоторые мотивы, более приземленные, раскрывают документы об укрупнении районов, где подсчитывается чистая экономия от упразднения районов в 1 045,1 тыс. рублей⁷⁹.

«В текущем [1929] году, – пишут областные руководители, – сокращение по области равно 12–13 %, т. е. нужно досократить 700–800 тыс. руб., чего можно добиться путем уменьшения числа административно-территориальных единиц 1) путем объединения нескольких, не ломая границ, или 2) пересмотреть всю сеть районов, или 3) совмещение этих вариантов. Например, в 1928 г. планировалось из 14 районов Кунгурского округа для всесторонней проработки по принципу энергетического районирования – создание 8 районов (дается многоплановая характеристика задуманных районов)»⁸⁰.

Причина пересмотра планов электрификации заключалась в том, что «частная» электрификация России проходила весьма успешно: большая часть объектов ГОЭЛРО была построена нэпманами. К 1931 г. суммарная мощность советской энергосистемы достигла 1,75 млн кВт и сразу же после отмены НЭПа полностью перешла в государственный сектор. Так что с технической точки зрения план ГОЭЛРО был не чем иным, как восстановлением уже существующей электроэнергетической системы после войны и революции⁸¹.

К 1930 г. по всему Уралу существует всего три куста: Калатинский, объединяющий работу трех станций общей мощностью 11 тыс. кВт.; Челябинский (три станции общей мощностью 3 тыс. кВт); Пермский (также три станции, 10 тыс. кВт). Все остальные станции работают разьединенно. Таким образом, программа А ГОЭЛРО остается на Урале невыполненной. Единственным оправданием этому служит «наследство», полученное в таком виде, что «нечего было кустовать». На основании этого энергосектор делает вывод о том, что все электроснабжение Урала базируется исключительно на местных небольших станциях.

Районных станций на Урале, можно считать, полторы: Губахинская, которая с 1921 г. строится на 60 тыс. кВт, а построена всего на 6 тыс. кВт и с 1925 г. на эту мощность обслуживает лишь одни угольные копи; Егоршинская (10,5 тыс. кВт), находящаяся в ведении Ураласбеста и снабжающая электроэнергией часть его предприятий и Алапаевский металлургический завод. Также с 1936 г. строится Челябинская районная станция (150 тыс. кВт); ее первая очередь мощностью 44 тыс. кВт должна была включиться в работу в декабре 1929 г., но ее пуск был задержан на год-полтора.

Идея районной электрификации рассматривалась, по-видимому, как способ выполнения плана ГОЭЛРО. Как уже говорилось, вопросы электрификации включались и в пятилетние планы, и в генеральный план развития хозяйства Урала 1927 – 1941 гг. По генеральному плану развития электрификации потребители электроэнергии охватывались тремя кольцами электропередач – северным, средним, южным, а также выделялась группа потребителей, не получающих энергию от районной сети. Оптимальным считалось создание станций на торфе мощностью в 132 тыс. кВт⁸², а напряжение в сети – ориентировочно 110 кВт (с учетом количества линий и конкретных условий территории)⁸³.

Кроме этого, составлялся перспективный план, который был тесно связан с генеральным и представлял собой его часть. В нем говорилось, что основной потребностью является потребность в развитии районной электрификации, но в первое пятилетие не все будет выполнено, хотя база для реконструкции должна быть построена в первую очередь⁸⁴. Однако создается два варианта последнего плана. Из контекста понятно, что первый был ориентирован на развитие районной электрификации, а второй, кроме того, еще и на усилении кустования отдельно фабрично-заводских станций, что было более реалистично и особенно важно для потребностей Среднего Урала, во втором варианте сохранялась та же географическая интерпретация потребителей по районам, лишь не осуществлялась связь между районами. Далее в плане давалась характеристика районам – Северному, Среднему, Южному⁸⁵.

Вышесказанное объясняет столь пристальное внимание к району. Укрупненные районы перетягивают на себя часть полномочий округа. Отсюда возникает потребность в реформировании также и этого звена административно-территориального деления, к тому же окружной уровень изначально обладал многими недостатками, о которых говорилось раньше. Одновременно происходит переход к отраслевой системе управления хозяйством, усиление централизации, а значит, ослабление среднего звена в административно-территориальном делении, т. е. округов, при усилении районов. Округ в данном случае становился лишним передаточным звеном и, следовательно, помехой в выстраивании новой директивной линии во взаимоотношениях центра и мест.

Одновременно с укрупнением районов планируется изменение границ всех округов и расформирование двух из них – Златоустовского (с 9 августа 1929) и Кунгурского, которые изначально были «неудавшимися»⁸⁶. В августе 1929 г. решение о ликвидации Златоустовского округа было отменено, поскольку там, как и везде, происходило слияние районов⁸⁷. Это было лишь первым шагом к ликвидации окружного звена управления. Реализация этой модели привела бы к 50%-й экономии

средств (даже с учетом всех возможных трудностей экономия составляла 35–40 %) ⁸⁸.

В соответствии с Постановлением ЦК ВКП(б) от 15 июля 1930 г. и последующими директивами правительства осенью 1930 г. была начата кампания по ликвидации округов. Из 16 округов Уральской области был сохранен только Коми-Пермяцкий округ как национальная административно-хозяйственная единица и, до особого распоряжения, Тобольский ⁸⁹.

23 июля 1930 г. президиумом Урблизполкома было решено существующие районы при ликвидации округов оставить без изменений. Вопрос об организации северных туземных районов Тобольского округа – Березовского, Кондинского, Обдорского, Самаровского, Сургутского – был передан на доработку орготделу ⁹⁰. В декабре 1930 г. на территории Тобольского Севера было создано два национальных округа – Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский (тогда Остяко-Вогульский) ⁹¹. Эти округа непосредственно подчинялись Уральскому облизполкому.

В самостоятельные административные единицы, также подчиненные непосредственно облизполкому, выделялись наиболее крупные уральские города: Златоуст, Пермь, Свердловск, Тюмень, Челябинск, а также рабочий поселок Чусовской (вскоре преобразованный в город) и другие рабочие поселки.

Избирательное и, как оказалось, временное сохранение округов общего статуса было лишь прелюдией к начавшейся кампании по созданию новых национальных округов или к преобразованию некоторых из них (прежде всего – территориально обособленных) в отдельные области. Так, на тот же Тобольский округ возлагалась задача руководства подготовкой на уральском севере условий для национального районирования. В свою очередь, массовое создание национальных округов (а затем и автономных областей) подкрепляло курс руководства страны на формирование принципиально новой модели решения национального вопроса, при которой реализация национально-культурных прав народов приобретала совершенно подчиненное значение по отношению к решаемым областями и краями административно-хозяйственным задачам.

За этим последовало не только отмеченное выше принудительное включение ряда национальных автономий (автономных областей) в состав крупных областей и краев, но и наступление на прежние права автономных республик. Иллюстрацией этому может служить судьба бывшего Аргаяшского кантона Башкирской АССР. В августе 1930 г. этот анклавный кантон, со всех сторон окруженный территорией Уральской области, был разделен на два района – Аргаяшский и Кунашакский. Постановлением президиума ВЦИК от 17 января 1934 г. эти два района Башкирской АССР были переданы в подчинение вновь образованной Челябинской области, и на их базе в составе области был создан Аргаяшский Башкир-

ский национальный округ. Образование национального округа, однако, стало лишь началом ликвидации остатков национально-автономного статуса этого эфемерного образования: Постановлением президиума ВЦИК от 17 ноября 1934 г. национальный округ был упразднен, а составлявшие его Аргаяшский и Кунашакский районы включены на общих административных основаниях в состав Челябинской области.

В период ликвидации округов на Уральскую область приходилось 202 района. В течение нескольких последующих лет число районов сократилось до 171. Вскоре появляются проекты укрупнения районов: планировалось уменьшить их число до 91 (средний радиус района приближался к 100 км)⁹².

Следующий виток районирования приходится на 1932–1933 гг. В этот период начинают встречаться документы с предложениями укрупнения сельсоветов для улучшения обеспечения культурно-бытовых нужд населения, оптимальной работы МТС⁹³. В числе причин укрупнения указывается на необходимость выпрямления границ вопреки экономическому тяготению (так, например, Полевской райисполком решал вопрос о Дегтярских дачах⁹⁴).

На районном уровне продолжается процесс сокращения количества единиц: Постановлением президиума ВЦИК от 1 января 1932 г. было расформировано 35 районов, а к июлю 1932 г. организовано 4 новых⁹⁵.

Проблемы управления такой огромной областью, как Уральская, создание металлургической базы, строительство крупных предприятий в Свердловске, Челябинске и прилегающих к ним районах – все это привело к тому, что Постановлением президиума ВЦИК от 17 января 1934 г. Уральская область была упразднена и на ее месте созданы Челябинская (60 районов), Свердловская (63) и Обь-Иртышская (9 районов) области⁹⁶. 7 декабря 1934 г. последняя вошла в состав Омской области, выделенной из состава Западно-Сибирского края. В 1938 г. из состава Свердловской области была выделена Пермская область с центром в г. Перми⁹⁷.

Ученые указывают несколько причин, приведших к ликвидации крупноблочной системы административно-территориального устройства. Во-первых, объективный процесс районообразования не соответствовал сталинской концепции построения социализма своей «медлительностью», недостаточной территориальной сформированностью и отсутствием очевидных границ, диспропорциями и противоречиями⁹⁸. Советское руководство, однако, не было уверено в том, что оно обладает таким запасом времени: новое столкновение с «империалистическим лагерем» казалось самой ближайшей перспективой⁹⁹. Во-вторых, провозглашенная на заре советской власти прогрессивная идея рационального размещения производительных сил не была детально проработана, наткнулась на политические догмы и не дала на практике ожидаемых результатов. Ее не удалось оптимально применить к условиям

многонационального государства, раскинувшегося на огромной территории¹⁰⁰. Административная система, элементами которой были регионы, противоречила национально-территориальному делению республики¹⁰¹. В-третьих, в вопросах индустриализации крупные области стали просто помехой для безудержной централизации. Суть дела в том, что местные Советы обширных, экономически сильных областей и краев могли активно отстаивать интересы населения и хозяйства на подведомственных территориях. Эти области и края были разукрупнены: бюрократическая система и ее фискальный, контролирующий и репрессивный аппараты стали «ближе» к народу, прежде всего к сельскому населению. Поэтому новые административные области были мелко нарезаны: им полагалось быть незначительными перед всеилием центра и хорошо обозримыми сверху. Границы национальных автономий (республик и областей) были сохранены, так как по размерам территории они вполне соответствовали новым масштабам областного деления. Но экономический критерий разграничения территории в расчет уже не принимался: что развивать и как это делать, становилось прерогативой центра. Верх взяли соображения удобства применения административно-командных методов управления и обеспечения эффективного контроля исполнения распоряжений центра¹⁰². Более того, эффективным средством борьбы с региональными элитами стали периодически проводимые (раз в три-пять лет) изменения в административно-территориальном делении страны.

Объединяя в своих руках административную власть над огромными, самодостаточными в ресурсно-экономическом отношении территориями и преследуя задачу их дальнейшего экономического усиления, региональные элиты образца 1920—1930-х гг. объективно представляли собой если не сознательную оппозицию, то известный политический противовес жесткой политической и экономической сверхцентрализации, принятой Сталиным на этапе перехода к форсированной индустриализации и принудительной коллективизации аграрного сектора. В этот период выявились и существенные (хотя во многом скрытые, не прорывавшиеся на официальный уровень) противоречия между позициями центра и региональных элит относительно роли регионального (областного и краевого) звена управления в программе «социалистического строительства», а также того типа экономики, который должен был возникнуть в результате ее осуществления. Если партийно-государственные и хозяйственные руководители областей и краев исходили из того, что мощь и эффективность будущей экономики СССР будет определяться всесторонним развитием региональных административно-хозяйственных объединений в направлении их общей структурной сбалансированности, отраслевой диверсификации и максимизации регионального дохода (модель «региона для себя»), то центр, напротив, преследовал политику усиления односторонней ресурсно-промышленной специализации регионов и пол-

ного подчинения их экономики общегосударственным стратегическим интересам (модель «региона для страны»).

В результате административно-территориальных преобразований в 1930-х гг. в стране фактически произошло отделение структуры экономического господства от системы административно-территориального управления. Обычно утверждают, что изменение политики государства привело к изменениям в административно-территориальном делении, но из документов видно, что существующие пограничные и внутренние противоречия не давали полноценно функционировать области и частично были причинами изменения административно-территориального деления, как, возможно, и всей системы управления.

По сути, все элементы Уральской области как административно-территориальной единицы имели свои недостатки: внешние и внутренние границы во многом были спорными, отсутствовало экономическое и территориальное единство области, права и бюджет области оставались ограниченными, принципы и основные идеи ее создания – противоречивыми, а отсутствие стабильности в территориальной организации отрицательно сказывалось на развитии хозяйства.

Преобразования начались с сельсоветов, которые изначально были созданы укрупненными для большей самостоятельности и для учета местных особенностей, но это не сделало их сильными, а лишь отдалило от населения. Поэтому сразу проявилось две тенденции, направленных на их укрупнение и уменьшение одновременно: правительство сделало выбор в пользу увеличения числа сельсоветов (возможно, из-за того, что это соответствовало планам в продолжение проекта ГОЭЛРО). Пока в центре обдумывали преобразования административно-территориального устройства, в целом наметился переход к политике индустриализации и коллективизации, и преобразования приобрели «соответствующий» характер. А кроме того, на данном этапе происходят следующие изменения:

1) Переход от территориальной системы управления промышленностью к отраслевому, инициированный как с мест, так и из центра, что отразилось на усилении синдикатов и предприятий и ослаблении трестов. Похожим образом происходило ослабление округов при усилении районов.

2) Переход к электрификации, запланированной ГОЭЛРО. Первоначально из плана использовалась идея создания системы «область – округ – район», в которой, можно предположить, основную роль играл округ, т. е. только с ним можно сопоставить проекты создания районных электростанций. Но на деле электрификация на данном этапе стала «частной», и ее объемы были выполнены далеко не полностью. Возможно, именно невыполнение плана потребовало мобилизации сил и перехода к отраслевому принципу управления, при котором области и округа пре-

вращались в потребителей средств. Поэтому одновременно сокращается их финансирование, а сами они вскоре ликвидируются.

3) Возрастающая централизация противоречила замыслу экономического районирования, усиливающего региональные элиты. Все это привело к пересмотру созданного административно-территориального деления.

На деле же область в задуманном виде даже не была создана, а в созданном не успела начать стабильно функционировать. Зато система, основы которой были заложены в середине 1930-х гг., существует до сих пор, но в положительном смысле отличается лишь постоянством. Сейчас сложно однозначно оценить проведенную в 1923 г. реформу, зато представители Уралобласти оценивали этот опыт в целом однозначно: «Область как единое целое оправдала себя, и ее границы не подлежат изменению в сторону сужения. Современное состояние области обеспечивает увязку промышленности с сельским хозяйством, а также создает базу планирования Уральского хозяйства. Опыт Уральской области может быть порекомендован другим частям республики»¹⁰³.

¹ Цит. по: Ланно Г. Города в пространстве России // Отечественные записки. 2002. № 6. С. 1–6.

² См.: Тархов С.А. Вторая фаза разукрупнения областей в 1943–1954 гг. // География. 2001. № 28. С. 28–30.

³ В.А. Красильщиков в качестве критериев модернизации в отдельных областях общественной жизни выделял следующие: расширение территорий и упорядочение административно-политических границ, опора на высокоэффективные источники энергии; углубление общественного и технического разделения труда и т. д. (см. об этом: Опыт российских модернизаций XVIII – XX вв. / УрО РАН. Ин-т истории и археологии; Отв. ред. В.В. Алексеев. М., 2000. С. 18–35.)

⁴ См.: Павловский Р.С., Шариф М.А. Административно-территориальное устройство СССР. М., 1961. С. 58.

⁵ Районирование Урала / Урал. обл. ком. Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Свердловск, 1924. С. 8.

⁶ Государственный архив Свердловской области (далее ГАСО). Ф. 1952р. Оп. 1. Д. 15. Л. 88–90 об.

⁷ Ножкин В. В. Положение об Уральской области и его историческое значение // Урал. археол. ежегодник за 1971 г. / Под ред. Т. В. Матвеева и Ф. С. Городового. Свердловск, 1974. С. 128–133.

⁸ ГАСО. Ф. 28р. Оп. 1. Д. 10. Л. 93.

⁹ Там же. Ф. 193р. Оп. 1. Д. 31. Л. 221об.

¹⁰ Там же. Ф. 1946. Оп. 1. Д. 3. Л. 97.

¹¹ *Б.В. Дидковский* (1883 – 1938) – уроженец Житомира. В связи с запрещенной революционной деятельностью высшее (геологическое) образование был вынужден получить в Женеvском университете: в 1913 г. стал бакалавром наук, после чего под руководством своего учителя, швейцарского геолога Л. Дюпака, производил геологическую съемку платиноносных массивов Северного Урала. Позже В.П. Бирюков писал: «Он [Дидковский] поражал меня отличным знанием Урала. Казалось, не было такого уголка уральской земли, который был бы неизвестен Дидковскому». Не удивительно, что экономическим районированием на Урале руководил именно он. Восемь лет работал Дидковский заместителем председателя, а затем и председателем Уралплана, был членом ВЦИКа, участвовал в составлении планов первых пятилеток и генерального плана индустриализации Урала, в разработке геологической карты Урала, внесении изменений в Положение об Уральской области и в план ГОЭЛРО и т. д.

Во время гражданской войны он бился за освобождение Урала от белых, в период НЭПа боролся за развитие промышленности, позже – за создание краеведческого музея... Не выстоял лишь в битве с государством: он был репрессирован за связи с троцкистскими организациями в 1936 г. Посмертно реабилитирован в 1956 г.

(подробнее о Дидковском см.: ГАСО. Ф. 1946. Оп. 1. Д. 1. Л. 2.; Д. 4. Л. 84.; Д. 5. Л. 227; Д. 7. Л. 174).

¹² *Матрусов Н.Д.* Региональное прогнозирование и региональное развитие России. М., 1995. С. 65–74.

¹³ См., например: *Алаев Э. Б.* Экономико-географическая терминология. М., 1977. С. 43.; *Демьяненко А.Н.* Социально-экономическая география и управление: возможные направления взаимодействия // Изв. Рус. геогр. о-ва. 2000. Т. 132, вып. 1. С. 38–44.

¹⁴ *Кистанов В.В.* Территориальная организация производства (отраслевой, районный и народнохозяйственный аспекты). М., 1981. С. 26–41.

¹⁵ *Урбанизация и развитие регионов областного уровня* / Под ред. М.Н. Межевича, И.И. Сигова. Л., 1990. С. 20–63, 205–219.

¹⁶ Цит. по: *Алаев Э. Б.* Экономико-географическая терминология. М., 1977. С. 93–97.

¹⁷ *Гвоздецкий В.* План ГОЭЛРО // Наука и жизнь. – 2001. №5. – С. 102–109.

¹⁸ *Копанев Г.В.* Региональная экономика (вводная часть). Ижевск, 1994. С. 87–88.

¹⁹ См.: Районирование Урала. С. 9–10.

²⁰ *Колосовский Н.Н.* Теория экономического районирования. М., 1969. С. 75.

²¹ *Уральский районный справочник*: Прил. к сб.: Урал после районирования. Свердловск, 1926.

²² *Ножкин В. В.* Положение об Уральской области... С. 128–133.

²³ ГАСО. Ф. 28р. Оп. 1. Д. 11. Л. 6.

²⁴ См.: Там же. Д. 10. Л. 22.

²⁵ См.: Там же. Д. 22. Л. 44.

²⁶ См.: *Бакунин А.В., Плотников И.Е.* Уральская область [Электрон. ресурс]. Режим доступа: www.ural.ru/encyclopaedia

- ²⁷ См.: ГАСО. Ф. 28р. Оп. 1. Д. 10. Л. 2.
- ²⁸ См.: *Ножкин В. В.* Положение об Уральской области и его историческое значение. С. 128–133.
- ²⁹ См.: *Фертаун П.* Итоги административного районирования Урала // *Экономика*. 1925. № 8–9. С. 2–9.
- ³⁰ См.: *Карпов Е. В.* Проблема административных границ Уральской области в начале 1920-х гг. // Региональная структура России в геополитической и цивилизационной динамике: Докл. Междунар. науч. конф., Екатеринбург, 23–25 февр. 1995 г. Екатеринбург, 1995. С. 140.
- ³¹ См.: ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 535. Л. 104–177.
- ³² См.: *Фертаун П.* Итоги административного районирования Урала.
- ³³ ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 254. Л. 86.
- ³⁴ Там же. Л. 45, 48, 50.
- ³⁵ Там же. Д. 210. Л. 16–160б.
- ³⁶ Там же. Ф. 241р. Оп. 2. Д. 2424. Л. 48.
- ³⁷ Там же. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 535. Л. 65.
- ³⁸ Там же. Л. 84–87.
- ³⁹ Там же. Д. 591. Л. 10.
- ⁴⁰ Там же. Д. 535. Л. 84–87.
- ⁴¹ Там же. Л. 8–24.
- ⁴² *Фертаун П.* Итоги административного районирования Урала.
- ⁴³ Районирование Урала... С. 12 – 15.
- ⁴⁴ Урал в прошлом и настоящем: Мат-лы науч. конф. Ч. 1. Екатеринбург, 1998. С. 452.
- ⁴⁵ ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 176. Л. 6.
- ⁴⁶ *Фертаун П.* Итоги административного районирования Урала.
- ⁴⁷ ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 254. Л. 212–216.
- ⁴⁸ *Фертаун П.* Итоги административного районирования Урала.
- ⁴⁹ *Генкель А.* Этапы районирования Урала и Пермской губернии и его задачи // *Экономика*. 1923. № 9 (2). С. 14.
- ⁵⁰ ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 254. Л. 212–216.
- ⁵¹ Там же. Д. 535. Л. 230–243.
- ⁵² Там же. Д. 1495. Л. 11–36.

- ⁵³ Ножкин В. В. Положение об Уральской области... С. 128–133.
- ⁵⁴ ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 176. Л. 2.
- ⁵⁵ Там же. Д. 535. Л. 75–96.
- ⁵⁶ Там же. Л. 81–81 об.
- ⁵⁷ Там же. Д. 676. Л. 20.
- ⁵⁸ Там же. Д. 254. Л. 135.
- ⁵⁹ Там же. Д. 210. Л. 47–47об., Ф. 241р. Оп. 2. Д. 2424. Л. 57.
- ⁶⁰ Там же. Оп. 2. Д. 2424. Л. 64.
- ⁶¹ Там же. Оп. 1. Д. 535. Л. 8–24.
- ⁶² Там же. Д. 210. Л. 126–127.
- ⁶³ Там же. Д. 591. Л. 39.
- ⁶⁴ Там же. Л. 34.
- ⁶⁵ Об утверждении Положения о ВСНХ РСФСР: Постановление ВЦИК и СНК от 2 июля 1928 г. // СУ. 1928. № 82. С. 1048–1057.
- ⁶⁶ О реорганизации управления промышленностью: Постановление ЦК ВКП(б) от 5 декабря 1929 г. // Управление народным хозяйством СССР, 1917 – 1940: Сб. док. М., 1968. С. 171.
- ⁶⁷ Там же. С. 133–134.
- ⁶⁸ О реорганизации управления республиканской и местной промышленности: Постановление ВЦИК и СНК от 10 марта 1932 г. // СУ. 1932. № 27. С. 165–166.
- ⁶⁹ Об образовании народных комиссариатов тяжелой, легкой и лесной промышленности: Постановление ЦИК и СНК СССР от 5 января 1932 г. // Управление народным хозяйством СССР, 1917 – 1940: Сб. док. М., 1968. С. 189.
- ⁷⁰ ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 210. Л. 152об.
- ⁷¹ Там же. Л. 40–41об.
- ⁷² См. об этом: Там же. Д. 676.
- ⁷³ См. об этом: Там же. Д. 535. Л. 6–7.
- ⁷⁴ Там же. Л. 64–67, 268–274.
- ⁷⁵ Там же. Д. 535. Л. 8–24.
- ⁷⁶ Там же. Л. 268–274.
- ⁷⁷ Там же. Л. 29–30.
- ⁷⁸ Там же. Л. 28–35.
- ⁷⁹ Там же. Л. 224.

- ⁸⁰ ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 1164. Л. (начало дела).
- ⁸¹ Жаворонков П. Бесконечный ГОЭЛРО: Россию электрифицировали германские Siemens, Union и AEG [Электрон. ресурс]. Режим доступа: www.ko.ru/category.asp?ct_no=26
- ⁸² ГАСО. Ф. 241р. Оп. 1. Д. 349. Л. 57.
- ⁸³ Там же. Д. 1055. Л. 18.
- ⁸⁴ Там же. Л. 22–22об.
- ⁸⁵ Там же. Л. 34.
- ⁸⁶ Там же. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 535. Л. 230–243.
- ⁸⁷ Там же. Д. 1495. Л. 11–36.
- ⁸⁸ Там же. Д. 2121. Л. (ближе к концу дела.)
- ⁸⁹ Там же. Ф. 241р. Оп. 1. Д. 317. Л. 2.; Д. 2449. Л. 43–43 об.
- ⁹⁰ Там же. Л. 3–3об.
- ⁹¹ Там же. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 3441. Л. 1–1 об., Д. 3885. Л. 80.
- ⁹² Там же. Ф. 241р. Оп. 1. Д. 317. Л. 40–40об., 64–64.; Оп. 2. Д. 2449. Л. 16.
- ⁹³ Там же. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 3456. Л. 13 и последний; Д. 3887. Л. 15.
- ⁹⁴ Там же. Д. 3886. Л. 66.
- ⁹⁵ Там же. Д. 3447. Л. 14.
- ⁹⁶ Там же. Д. 4058. Л. 31.
- ⁹⁷ История Урала, XX в.: Учебник для общеобраз. заведений / Под ред. проф. Б.В. Личмана и проф. В. Д. Камынина. Екатеринбург, 1996. С. 97.
- ⁹⁸ Урбанизация и развитие регионов областного уровня / Под ред. М.Н. Межевича, И.И. Сигова. Л., 1990. С. 20–63, 205–219.
- ⁹⁹ См.: Эволюция административного устройства и управления России: историческая ретроспектива и современность. Екатеринбург, 2001. С. 154–160.
- ¹⁰⁰ См.: Опыт российских модернизаций XVIII – XX вв. / Уро РАН, Ин-т истории и археологии: Отв. ред. В.В. Алексеев. М., 2000. С. 110–126.
- ¹⁰¹ Тимошенко В.П. Эволюция территориального устройства России // ЧиновникЪ. 2001. № 6. С. 25–26.
- ¹⁰² См.: Урбанизация и развитие регионов областного уровня. С. 20–63, 205–219.
- ¹⁰³ См.: ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 535. Л. 104–177.